

Estado, governança e segurança pública no Brasil: Uma análise das secretarias estaduais de Segurança Pública

Arthur Trindade

Professor da UnB

Embora desempenhem papel relevante, as secretarias estaduais de Segurança Pública são muito pouco conhecidas. Neste artigo, analisamos sua capacidade de governança, ou seja, a capacidade de essas instituições formularem e coordenarem políticas públicas na área de segurança. As informações foram levantadas através de um *survey* e tratam dos seguintes aspectos: a) estrutura organizacional; b) recursos humanos; c) capacitação; e d) articulação. Ao final, concluímos que as secretarias estaduais de Segurança Pública possuem estrutura precária e baixa capacidade de governança.

Palavras-chave: segurança pública, redes de políticas públicas, secretarias estaduais de Segurança Pública, governança, survey

Despite the fact that the state departments of Public Security play a relevant role in security policies, they are very little known. In this article, we analyze their governance capacity, that is, the capacity of these institutions to formulate and coordinate public policies in the area of security. The information was collected by means of a survey and deal with the following aspects: a) organizational structure; B) human resources; C) training; and d) articulation. In the the conclusion, we estate that the state public security departments have a precarious structure and low governance capacity.

Key words: public security, public policies networks, state departments of Public Security, governance, survey

Introdução

Recebido em: 09/06/2015

Aprovado em: 09/09/2015

Ainda são raros os estudos que buscam analisar as políticas públicas de segurança em curso no Brasil. Uma das maiores dificuldades encontradas pelos pesquisadores é a precariedade dos critérios e instrumentos empregados na avaliação deste tipo de política (BEATO 2008). De forma geral, tais critérios têm buscado relacionar policiamento e criminalidade. Fazem isso a despeito dos estudos que têm mostrado o reduzido impacto isolado de algumas das estratégias de atuação policial nos indicadores de alguns tipos de crimes (BAYLEY, 1998; BAYLEY e SKOLNICK 1986). E alguns poucos trabalhos que buscaram analisar o processo de formulação das políticas públicas de segurança se concentraram em decifrar as ideologias e os conflitos políticos que estão por detrás destas políticas públicas (SOARES, 2000; BELLI, 2003). A adoção de certas políticas de segurança tem sido

determinada muito mais pelo seu apelo eleitoral do que por sua eficácia em lidar com a violência, criminalidade e conflitualidade urbana. Há também aquelas pesquisas que procuram analisar as dificuldades de implantar novas políticas no campo da segurança pública (MUNIZ et alli 1997; MUNIZ e PROENÇA Jr., 2007; SINHORETTO et alli, 2003; SENTO-SÉ, 2005).

Como em outras áreas, as políticas públicas de segurança têm esbarrado em obstáculos institucionais e na cultura organizacional. Por vezes, são as limitações e os conflitos de competência que dificultam a implantação de novas políticas. Noutras ocasiões, são as estruturas internas das instituições de segurança pública e justiça criminal que dificultam a inovação. Além disso, a cultura organizacional permeada por desconfianças e preconceitos, tem dificultado bastante a implantação de novas políticas públicas de segurança.

Embora desempenhem papel relevante, as secretarias estaduais de Segurança Pública (Sesp) são muito pouco conhecidas. Sua estrutura varia a cada estado, bem como o perfil dos profissionais que nela trabalham. Além disso, há importantes diferenças no que diz respeito ao seu *status* político frente às Polícias Civil e Militar de cada estado. Há casos nos quais as polícias são formalmente subordinadas aos Secretários de Segurança Pública. Noutras situações, os comandantes e chefes de polícia possuem as mesmas prerrogativas dos secretários. Estas diferenças acabam por repercutir na capacidade destas secretarias de elaborar e implantar políticas públicas de segurança.

Neste artigo analisaremos a capacidade de governança das Sesp. Ou seja, a capacidade dessas instituições para formular e coordenar políticas públicas na área de segurança.

A pesquisa

As informações sobre as secretarias estaduais de segurança pública foram levantadas através de uma pesquisa *survey*, realizada em 2010, com o apoio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça. Foram adotados alguns dos procedimentos utilizados nas “Pesquisas perfil” realizadas pela Senasp¹

1 As pesquisas “Perfil das instituições de segurança pública” vêm sendo realizadas desde 2004 e representam esforço do Ministério da Justiça de sistematizar dados organizacionais dessas instituições, tais como estrutura, condições de funcionamento, quantidade de recursos humanos e materiais, ações desenvolvidas, orçamento e gastos. A pesquisa já foi realizada junto a 11 instituições: Polícia Civil, Polícia Militar, corpos de Bombeiros militares, Academia de Polícia, Centros de Formação e Aperfeiçoamento de Praças, Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente (Deam), Guardas Municipais, IML, Corregedorias.

A fim de elaborar o questionário, foram realizadas entrevistas com profissionais que atuaram em secretarias estaduais de segurança pública de diferentes unidades da federação. Também foram entrevistados profissionais lotados no Ministério da Justiça que possuíam experiência de colaboração com governos estaduais na área de segurança pública. Uma vez elaborado, o questionário foi submetido a estes profissionais para que fizessem críticas e comentários sobre sua estrutura, perguntas e respostas.

O questionário foi enviado, pela Senasp, a todas as 26 secretarias estaduais de Segurança Pública (ou similares) e à Secretaria do Distrito Federal. Das 27 secretarias pesquisadas, 22 responderam o questionário: Acre, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins. Não responderam ao questionário as Secretarias de Segurança Pública do Maranhão, Paraíba, Alagoas, Espírito Santo e Roraima.

Redes de políticas públicas e governança

As principais políticas públicas na área de segurança e justiça criminal são decorrentes de uma complexa e contínua interação entre diversos atores, tanto dentro quanto fora do governo. Essa interação não ocorre em um vácuo organizacional. Ela possui características estruturais muito particulares, que criam limites e possibilidades para a atuação desses atores. A estrutura subjacente a essa interação é denominada “rede de políticas públicas”, que pode ser definida como o “conjunto de relações relativamente estáveis entre atores políticos (públicos ou privados) que interagem através de uma estrutura não-hierárquica e interdependente, para alcançar objetivos comuns” (BONAFONT, 2004).

Autonomia e interdependência são as características essenciais das redes de políticas públicas. Os atores políticos, dentro e fora do governo, estabelecem entre si relações não-hierárquicas. Entretanto, estes atores são interdependentes, ou seja, o resultado da ação de cada um depende da participação dos outros. Numa estrutura social desta natureza, o desafio é estabelecer práticas e espaços sociais não-hierárquicos de coordenação, de forma a obter coerência na ação dos atores que compõem a rede.

Não há dúvida que para entender as redes de políticas públicas, é fundamental analisar os atores que as compõem, bem como a forma como eles interagem. Entretanto, podemos aprender bem mais sobre as redes se as tomarmos como uma estrutura social que não se limita aos seus atores. Muitas vezes, as propostas e os resultados das políticas públicas não são claramente identificáveis com os interesses de qualquer dos membros de uma rede. As redes têm dinâmicas próprias que prevalecem sobre as vontades individuais dos seus membros. Portanto, para entendê-las é necessário analisar os aspectos que condicionam a interação entre os participantes e a capacidade das agências estatais de coordenar as ações dos principais atores políticos. Ou seja, analisar a capacidade de governança do estado na área de segurança pública.

Enquanto no Brasil a discussão sobre governança ainda é muito incipiente, na Europa e EUA esse debate iniciou-se há mais de uma década. Talvez a existência de uma grande confusão sobre o que vem a ser governança e suas diversas formas nas sociedades contemporâneas se deva ao fato de esse debate teórico ser recente em nosso país. A literatura brasileira associa uma enorme variedade de fenômenos, tais como as novas configurações sociais envolvendo múltiplos atores, os novos instrumentos de gestão de políticas públicas e os novos padrões de relacionamento entre o setor público e o setor privado ao conceito de governança. É necessário, portanto, buscar uma definição conceitual mais precisa.

Podemos definir governança como “o direcionamento e a coordenação de atores políticos (normalmente coletivos) a partir de sistemas de normas institucionalizados”. Essencialmente, governança refere-se à relação entre intervenção estatal e autonomia da sociedade civil. Ou melhor, entre autoridade pública e auto-regulamentação civil. O conceito de governança envolve as seguintes dimensões: política, institucional e políticas públicas (TREIB, BÄHR e FALKNER, 2005).

A governança das redes de políticas públicas refere-se à capacidade de coordenação das ações dos diversos atores participantes. Para Peters (1998), a coordenação das redes implica na ideia de que as políticas públicas e os programas governamentais são marcados por um grau mínimo de redundância, incoerência e lacuna. A coordenação falha quando duas organizações desem-

penham as mesmas tarefas (redundância), quando políticas voltadas para o mesmo grupo social possuem diferentes objetivos e requerimentos (incoerência) ou ainda quando existe ausência de políticas e programas voltados para um importante tema ou grupo social (lacuna).

Em uma rede de políticas públicas, os problemas de redundância parecem ser os de solução mais fácil, uma vez que são mais visíveis. Embora existam argumentos sobre a necessidade de políticas que recubram os mesmos temas e grupos sociais (BENDOR, 1985), em um cenário de equilíbrio fiscal certamente a duplicação de ações não é conveniente.

A existência de lacunas nas políticas públicas é cada vez menos frequente nos Estados contemporâneos, dada a enorme diversidade e alcance das ações governamentais. Na maior parte dos casos, a lacuna está relacionada aos problemas de formação da agenda de políticas públicas, aqui definida como o processo pelo qual problemas e alternativas de solução ganham ou perdem atenção do público e dos atores que compõem uma rede de políticas públicas (BIRKLAND, 2005). A literatura mostra que a formação da agenda governamental depende das coalizões de defesa que se estabelecem em torno de temas e de janelas de oportunidade que possam surgir (KINGDON, 1995). Portanto, os problemas de lacunas referem-se, fundamentalmente, à competição entre atores, internos e externos às redes, para formar a agenda. Não dizem respeito apenas às redes de políticas públicas.

Já os problemas de incoerência são típicos das redes. Cada ator tem valores, racionalidade e prioridades próprios. Do seu ponto de vista, suas ações são adequadas, enquanto as ações dos outros atores são incoerentes. Conciliar estes diferentes pontos de vista é um dos maiores desafios à coordenação das redes de políticas públicas. A governança destas redes de políticas públicas implica fundamentalmente em reduzir as incoerências de ações entre seus atores.

Se a ideia de governança implica a redução de redundâncias, lacunas e incoerências, a capacidade de governança de uma rede de políticas públicas depende da forma como estas redes se constituíram, da sua institucionalização, sustentabilidade, estrutura, formas de articulação e capacidade de produzir informações e análises (BONAFONT, 2004).

A forma como se constituíram as redes de políticas públicas pode facilitar ou dificultar a governança. As redes são constituídas para cumprir tarefas variadas. Existem as redes voltadas para a troca de informações: parceiros se unem exclusivamente para troca de informações sobre políticas, programas, tecnologias e soluções. Nesses casos, as principais ações cabem apenas às agências isoladamente e não são compulsórias. Há também as redes voltadas para o desenvolvimento: parceiros se unem para a troca informações e estabelecimento de parcerias técnicas, combinadas com programas educativos, objetivando elevar a capacidade e o aperfeiçoamento das soluções no âmbito das jurisdições específicas de cada agência. Além disso, temos redes voltadas para a expansão: parceiros trocam informação e tecnologias, assim como compartilham oportunidades de obtenção de recursos e dados sobre clientes. O compartilhamento ocorre com o objetivo de elevar o alcance das redes e a proposição de novos programas. Finalmente, existem as redes centradas na ação: participantes se unem para realizar ajustes nas atividades interorganizacionais, desenvolver novos cursos de ação colaborativa e produzir bens e serviços em conjunto. Paralelamente, há troca de informações e tecnologias.

Para incrementar sua capacidade de governança, uma rede, em princípio, precisa ser institucionalizada, o que implica no estabelecimento de normas e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias e a divisão de competências e atribuições dos atores. Para isso, algumas redes estabelecem marcos regulatórios, destacando as competências de cada um dos atores envolvidos. Outras redes constituem fóruns específicos para discussão de temas e deliberação de propostas atuação.

Não raro as ações preconizadas por uma rede são interrompidas em função da troca de governos, mudanças ministeriais, reorganizações administrativas, interrupção de fluxo de recursos financeiros ou outros fatores externos. Em função disso, as redes estão sujeitas a um processo dinâmico que requer contínua adaptação a transformações e a busca contínua de aperfeiçoamentos em sua forma de atuar. O grau de governança de uma rede depende da sua sustentabilidade (financeira e da equipe). Ou seja, de sua capacidade de realizar ações contínuas de longa duração.

A concepção e implementação das ações numa rede implicam na existência de uma estrutura de coordenação capaz de articular a atuação dos diferentes atores. Algumas redes estabelecem secretarias de coordenação. Em outras, a coordenação das ações é realizada a partir de órgãos colegiados com ampla participação dos atores. Em qualquer dos casos, esta estrutura de coordenação deve gozar de legitimidade entre atores da rede.

Por fim, o planejamento e a implementação das ações demandam um fluxo de informações confiáveis e detalhadas sobre o tema e seus diferentes aspectos. Além disso, essas informações precisam ser analisadas e disseminadas em tempo hábil, de maneira a subsidiar o processo de tomada de decisão. Normalmente, para que esses objetivos sejam alcançados, é requerida uma estrutura especializada para geração e análise das informações. O grau de governança de uma rede de políticas públicas, depende da qualidade e confiabilidade das informações disseminadas entre os atores.

Assim, para entender a variação na capacidade de governança das redes de políticas públicas, analisamos os seguintes aspectos das Secretarias Estaduais de Segurança Pública: a) estrutura organizacional; b) recursos humanos; c) capacitação e d) articulação.

Estrutura organizacional

Inicialmente buscamos verificar como se organiza a segurança pública em cada unidade da federação, bem como o papel das secretarias estaduais de Segurança Pública (Sesp). Para isso, analisamos o tipo de gestão que as Sesp desempenham em temas relacionados à segurança pública, sistema penitenciário, defesa civil, defesa social, justiça e perícia. Também analisamos a estrutura física das secretarias estaduais, bem como a existência de corregedorias, ouvidorias e casa militar. Além disso, verificamos a existência de instrumentos normativos que orientem as políticas de segurança, como organograma institucional, regimento interno, código de ética profissional e Lei Diretriz ou Plano Diretor Estadual de Segurança Pública.

Das 22 secretarias que responderam o questionário, 19 (86,4%) declararam possuir algum tipo de competência ou atribuições sobre as polícias civis e militares, conforme mostra a Tabela 1. De certa forma, o resultado já era esperado, uma vez que boa parte das ações e iniciativas das secretarias de Segurança Pública concentra-se nessas instituições.

Tabela 1 – Atribuições e competências da Sesp

Competências e atribuições	Sim		Não		Não respondeu		Total	
	Não absoluto	%	Não absoluto	%	Não absoluto	%	Não absoluto	%
Gestão das instituições de Segurança Pública	19	86,4	2	9,1	1	4,5	22	100
Gestão Penitenciária	9	40,9	12	54,5	1	4,5	22	100
Gestão da Secretaria de Justiça do Estado	4	18,2	17	77,3	1	4,5	22	100
Gestão de Perícia	15	68,2	6	27,3	1	4,5	22	100
Gestão de Defesa Civil	7	31,8	14	63,6	1	4,5	22	100
Gestão de Defesa Social	11	50	10	45,5	1	4,5	22	100

MJ/Senasp, Nevis/UNB, Pesquisa do perfil Organizacional das Secretarias de Segurança Pública, 2010

No que diz respeito ao sistema penitenciário, são poucas secretarias que possuem algum de competência ou atribuições. Apenas 40,9% das secretarias declararam exercer algum tipo de gestão penitenciária. A mesma situação pode ser verificada quanto à Defesa Civil. Apenas 31,8% das secretarias possuem competências e atribuições sobre o tema. No que se refere à defesa social, aqui entendida como políticas de prevenção de acidentes e desastres, apenas metade das secretarias possui algum tipo de gestão sobre o tema.

Além dessas competências e atribuições, algumas secretarias realizam gestão sobre outros temas. A Sesp do Pará, além da gestão das instituições de segurança pública, apontou como outras atribuições e competências a gestão sobre o Centro Estratégico Integrado (CEI), o Centro Integrado de Operações (Ciop), o Conselho Estadual de Segurança Pública (Consep), o Instituto de Ensino de Segurança do Pará (Iesp), o Conselho Estadual de Trânsito e a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública. No Estado do Ceará, compete à Sesp a gestão da Academia Estadual de Segurança Pública (Aespe).

As tabelas seguintes descrevem a presença de setores de controle das atividades profissionais, no âmbito da estrutura organizacional das secretarias de Segurança Pública. Entre as secretarias de diversos estados, 36,4% abrigam corregedorias próprias, conforme pode ser observado na Tabela 2, ainda que mais de 85% das secretarias pesquisadas declarem exercer ingerência sobre as organizações de segurança pública. Tal informação sinaliza que a maioria das instâncias de recepção e apuração de denúncias e punição de má conduta policial permanece vinculada apenas às delegacias e aos comandos gerais, comprometendo a isenção dos processos de controle da atividade daqueles que detém o uso legal e institucionalizado da força.

Tabela 2 – Existência de corregedoria própria

Há corregedoria?	Não absoluto	%
Sim	8	36,4
Não	12	54,5
Não respondeu	2	9,1
Total	22	22

Senasp, Nevis

Das secretarias que responderam afirmativamente à existência de corregedorias, o Ceará é o estado em que primeiro se consolidou tal instância em sua estrutura organizacional (1997), seguida pelos estados de Pernambuco (2001), Goiás (2002) e Bahia (2006). As secretarias do Amazonas e da Paraíba instalaram suas corregedorias apenas em 2007, conforme mostra a Tabela 3.

Tabela 3 – Ano de criação das corregedorias

UF	Ano
CE	1997
PE	2001
GO	2002
BA	2006
AM	2007
MG	2007
RN	Não respondeu
SC	Não respondeu

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Como demonstra a Tabela 4, há ouvidoria própria em quase 70% das secretarias pesquisadas, exceto nos Estados do Acre, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rondônia, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins. É importante destacar que a pesquisa não abordou aspectos relevantes como a estrutura, competências e independências dessas ouvidorias.

Tabela 4 – Existência de Ouvidoria própria

Há Ouvidoria?	Não absoluto	%
Sim	15	68,4
Não	6	27,3
Não respondeu	1	4,5
Total	22	100

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

A Tabela 5 evidencia que o processo de implantação de ouvidorias próprias iniciou-se em 1996, na Secretaria de Segurança Pública do Estado do Pará, ganhando maior fôlego no último ano da década de 1990. Para MT, RN e SC, entretanto, não houve resposta sobre ano de criação.

Tabela 5 – Ano de criação da Ouvidoria

UF	Ano
PA	1996
SP	1997
DF	1999
PE	1999
RS	1999
BA	2000
PR	2000
GO	2002
AP	2005
MG	2005
AM	2007
CE	2007
MT	Não respondeu
RN	Não respondeu
SC	Não respondeu

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Quanto a um código de ética profissional, apenas em dois estados as secretarias declararam sua existência: Ceará e Tocantins. Apenas 41% das secretarias norteiam suas atividades por uma lei diretriz específica ou Plano de Segurança Pública (Tabelas 6 e 7).

Tabela 6 – Existência de código de ética profissional

Há código de ética profissional?	Não absoluto	%
Sim	2	9,1
Não	19	86,4
Não respondeu	1	4,5
Total	22	100

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Tabela 7 – Existência de lei ou plano diretor

Há código de lei ou plano diretor?	Não absoluto	%
Sim	9	40,9
Não	11	50
Não respondeu	2	9,1
Total	22	100

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Finalmente, verificamos se existe Casa Militar na Unidade da Federação. Para todos os que responderam ao questionário, essa é uma realidade, conforme ilustra a Tabela abaixo. As secretarias dos estados do Rio de Janeiro e Santa Catarina não responderam.

Tabela 8 – Existência de casa militar

Há casa militar?	Não absoluto	%
Sim	20	90,9
Não respondeu	2	9,1
Total	22	100

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Recursos humanos

A segunda parte do questionário consistia em questões que versavam sobre o número de profissionais por tipo de vínculo institucional, quantitativo de policiais civis por cargo e de policiais militares e bombeiros por patente, presença de profissionais com formação específica – psicólogos, assistentes sociais, pedagogos, profissionais de saúde, administradores, gestores públicos estaduais, estatísticos, estagiários –, categorização dos profissionais por grau de instrução e tempo de serviço na Sesp, além de tipos e quantidades disponíveis de cargos comissionados e existência de carreira pública específica nas secretarias.

Pode-se observar que a maior parte das secretarias conta, em seus quadros, com policiais militares, policiais civis, servidores cedidos de outros órgãos, comissionados e bombeiros militares. Apenas 1/3 das secretarias respondentes declararam contar com a presença de concursados da própria instituição ou de terceirizados. Entretanto, a indisponibilidade de consultores nas secretarias é um dado interessante, se considerarmos que a viabilidade de acesso a contratos por produto torna possível a realização de atividades especializadas e pontuais. Tal modalidade de contrato – difundida na gestão pública federal, por meio da interlocução com organismos internacionais – permite que haja fontes adicionais de recursos humanos e materiais e que se conte com a possibilidade de formulação e implantação de políticas que extrapolem a vertente tradicional dos investimentos em segurança pública (mobilização de recursos para aquisição armamento, viatura e aumento de efetivo).

Tabela 9 – Profissionais por tipo de vínculo

Vínculo	Sim		Não		Não respondeu		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Concursados	8	36,4	13	59,1	1	4,5	22	100
Policiais militares	17	77,3	4	18,2	1	4,5	22	100
Policiais civis	15	68,2	5	22,7	2	9,1	22	100
Bombeiros militares	13	59,1	7	31,8	2	9,1	22	100
Outros órgãos	16	72,7	5	22,7	1	4,5	22	100
Consultores	0	0	22	100	0	0	22	100
Terceirizados	7	31,8	13	59,1	2	9,1	22	100
Comissionados total	14	63,6	6	27,3	2	9,1	22	100

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

A Secretaria de Estado e Defesa Social de Minas Gerais possui uma diversidade de perfis profissionais presentes no seu quadro de servidores concursados, assim como no de funcionários terceirizados, segundo planilhas encaminhadas mediante checagem posterior com alguns dos respondentes. A Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará também remeteu esclarecimentos quanto às categorias

profissionais e número de vagas disponíveis para os terceirizados de sua Secretaria, que também é diversificada. Na Secretaria de Segurança Pública do Mato Grosso, todos os 96 colaboradores terceirizados pertencem à área de Tecnologia da Informação. Na Secretaria de Estado de Segurança Pública do Paraná, a maioria dos funcionários terceirizados contratados exerce a função classificada como serviços gerais.

Os policiais militares somam o maior quantitativo de profissionais de segurança pública atuantes nas secretarias, totalizando o dobro do número de policiais civis e cinco vezes o de bombeiros. Na Tabela 10, constata-se que, entre os PMs lotados nas secretarias de Segurança Pública, há representantes de quase todas as patentes. Os soldados, cabos, sargentos, primeiros tenentes, capitães e maiores atuam em quase todas as Secretarias respondentes. Há menor representatividade de coronéis, tenentes coronéis e segundos tenentes. Para os bombeiros militares (Tabela 11), há maior presença de tenentes coronéis e sargentos, seguidos por soldados, cabos e subtenentes. Para as respostas válidas com relação a policiais militares e bombeiros, não foi apontada a presença de aspirantes, cadetes e alunos-oficiais.

Tabela10 – Profissionais cedidos pela Polícia Militar

Patente/ graduação	Sim		Não		Não respondeu		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Coronel	10	45,5	10	45,5	2	9,1	22	100
Tenente coronel	12	54,5	8	36,4	2	9,1	22	100
Major	15	68,2	5	22,7	2	9,1	22	100
Capitão	15	68,2	5	22,7	2	9,1	22	100
1º Tenente	15	68,2	5	22,7	2	9,1	22	100
2º Tenente	9	40,9	11	50	2	9,1	22	100
Aspirantes a oficial	0	0	19	86,4	3	13,6	22	100
Cadetes e alunos-oficiais	0	0	19	86,4	3	13,6	22	100
Subtenentes	12	54,5	8	36,4	2	9,1	22	100
Sargentos	15	68,2	5	22,7	2	9,1	22	100
Cabos	13	59,1	7	31,8	2	9,1	22	100
Soldados	16	72,7	4	18,2	2	9,1	22	100

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Tabela 11 – Profissionais cedidos pelo Corpo de Bombeiros

Patente/ graduação	Sim		Não		Não respondeu		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Coronel	3	13,6	17	77,3	2	9,1	22	100
Tenente coronel	10	45,5	10	45,5	2	9,1	22	100
Major	6	27,3	14	63,6	2	9,1	22	100
Capitão	6	27,3	14	63,6	2	9,1	22	100
1º Tenente	7	31,8	13	59,1	2	9,1	22	100
2º Tenente	7	31,8	13	59,1	2	9,1	22	100
Aspirantes a oficial	0	0	19	86,4	3	13,6	22	100
Cadetes e alunos-oficiais	0	0	19	86,4	3	13,6	22	100
Subtenentes	9	40,9	11	50	2	9,1	22	100
Sargentos	10	45,5	10	45,5	2	9,1	22	100
Cabos	9	40,9	11	50	2	9,1	22	100
Soldados	9	40,9	11	50	2	9,1	22	100

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Entre os policiais civis, há maior representação de delegados e escrivães lotados nas secretarias de Segurança Pública respondentes, conforme demonstra a Tabela 12. Apenas duas secretarias declararam contar com a inserção de agentes penitenciários no seu quadro de profissionais: DF e São Paulo.

Tabela 12 – Profissionais cedidos pela Polícia Civil

Posto	Sim		Não		Não respondeu		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Delegado	16	72,7	5	22,7	1	4,5	22	100
Inspetor	3	13,6	18	81,2	1	4,5	22	100
Investigador e detetive	9	40,9	12	54,5	1	4,5	22	100
Agente	10	45,5	10	45,5	2	9,1	22	100
Papiloscopista	5	22,7	16	72,7	1	4,5	22	100
Escrivão e escrevente	15	68,2	5	22,7	2	9,1	22	100
Carcereiro	2	9,1	19	86,4	1	4,5	22	100

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Entre as secretarias que responderam à pesquisa realizada, 65 declararam contar com profissionais não pertencentes às forças estaduais de segurança pública em seus quadros. A questão de referência no questionário solicita também que os respondentes façam menção a outros tipos de profissionais que

não sejam nem policiais e nem bombeiros, que atuam na secretaria, além daqueles disponibilizados como opção. As respostas obtidas encontram-se sistematizadas na Tabela 13.

Tabela 13 – Outros profissionais lotados nas SespS

Posto	Sim		Não		Não respondeu		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Psicólogos	4	18,2	16	72,7	2	9,1	22	100
Assistentes sociais	3	13,6	17	77,3	2	9,1	22	100
Pedagogos	3	13,6	17	77,3	2	9,1	22	100
Profissionais de saúde	5	22,7	15	68,2	2	9,1	22	100
Administradores	4	18,2	16	72,7	2	9,1	22	100
Gestores públicos Estaduais	4	18,2	15	68,2	3	13,6	22	100
Estatísticos	2	9,1	18	81,8	2	9,1	22	100
Estagários	7	31,8	13	59,1	2	9,1	22	100

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Solicitou-se aos respondentes que fizessem menção à quantidade de cargos comissionados disponíveis na Secretaria, bem como aos seus respectivos valores. O quadro abaixo apresenta, em ordem decrescente, os valores pagos aos secretários estaduais de segurança pública, apresentando o ano de 2009 como o período de referência.

Na Tabela 14, é possível visualizar a distribuição dos cargos comissionados por faixas de remuneração². No Distrito Federal e em Minas Gerais ocorrem as maiores distribuições de gratificações por exercício de cargo de confiança em suas secretarias de segurança pública. Em Minas Gerais, entretanto, há melhor distribuição dos valores, já que o Distrito Federal concentra noventa e oito por cento das remunerações gratificadas na categoria “abaixo de R\$ 2 mil”. Entretanto, é no estado do Amazonas onde se localiza a maior quantidade de cargos melhor remunerados. Na Secretaria de Segurança Pública do Piauí, por outro lado, os valores disponibilizados para cargos comissionados estão bem abaixo daqueles praticados nas demais unidades da federação pesquisadas.

2 As secretarias dos estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Sergipe, Santa Catarina e São Paulo não responderam à questão de referência.

Tabela 14 – Cargos comissionados das secretarias de segurança pública por faixas de remuneração, segundo UF

UF	Acima de R\$ 5 mil incluído secretário	Entre R\$ 5 mil e R\$ 3 mil	Entre R\$ 3 mil e R\$ 2 mil	Abaixo de R\$ 2 mil
AC	2	8	4	13
AM	69	71	66	9
AP	1	0	50	63
BA	1	13	44	227
CE	1	2	14	89
DF	16	0	2	733
MG	14	114	392	45
MT	4	8	50	236
PA	2	6	17	28
PE	1	20	26	37
PI	0	0	0	131
PR	1	5	0	354
RJ	1	7	19	209
RO	2	0	2	84
RS	1	15	1	151
TO	5	13	26	28

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

O bloco do questionário com perguntas sobre recursos humanos se encerra com duas questões sobre consolidação de carreira pública específica para ingresso de profissionais nas secretarias estaduais de segurança pública. Apenas em três unidades da federação as secretarias respondentes declararam possuir profissionais ingressos a partir de processo seletivo exclusivo: DF, MG e PI. Nestes, as datas dos últimos concursos foram, respectivamente, novembro de 2007, março de 2008 e agosto de 2009. AC, AM, AP, BA, CE, PA, PR, RN, RO, RS, SC, SE, SP e TO não adotaram processos seletivos próprios para preenchimento de cargos específicos nas suas secretarias de segurança pública. Para tais respondentes, não há previsão de criação de carreira própria específica.

Tabela 15 – Existência de carreira pública específica

Há carreira pública específica?	Frequência	%
Sim	3	13,6
Não	14	63,6
Não respondeu	5	22,7
Total	22	100

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Capacitação

A seguir, passaremos a analisar a capacitação do pessoal que trabalha nas Secretarias Estaduais de Segurança Pública. Para isso, pedimos que as Sesps indicassem se contavam com profissionais capacitados nas seguintes áreas: segurança no trabalho, saúde ocupacional, direitos humanos, gestão financeira, gestão de recursos humanos, políticas públicas e análise criminal. Perguntou-se também se havia profissionais capacitados pelos cursos ligados à Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública (Renaesp). Para efeito de contagem, foram considerados da mesma forma cursos de especialização presenciais ou a distância, de mestrado ou doutorado. Os resultados podem ser observados na Tabela 16.

Tabela 16 – Capacitação do pessoal nas SESPs

Curso	Frequência	%
Segurança do trabalho	3	13,6
Saúde ocupacional	8	36,4
RENAESP	3	13,6
Direitos humanos	10	45,5
Gestão financeira	7	31,8
Gestão de recursos humanos	7	31,8
Políticas públicas	5	22,7
Análise criminal	7	31,8

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

De forma geral, as secretarias estaduais contam com poucos profissionais capacitados em temas estratégicos para sua atuação. Das 22 secretarias segurança pública que responderam o questionário, cinco informaram não possuir sequer um profissional capacitado em qualquer uma das áreas descritas acima. Menos da metade (45,5%) das Sesps contam com pelo menos um profissional capacitado em direitos humanos. Apenas (31,8%) das secretarias que contam com profissionais capacitados em gestão financeira e gestão de recursos humanos.

Apesar da necessidade de se promover políticas para melhoria das condições de trabalhos dos profissionais de segurança pública, poucas Sesps dispõem de pelo menos 1 profissional capacitado em saúde ocupacional (36,4%) e segurança no trabalho (13,6%). O mesmo pode ser dito com relação aos temas de políticas públicas e análise criminal. A despeito das demandas por melhor atuação, são raras as secretarias que contam com profissionais capacitados nesses temas.

Chama atenção o reduzido número de Sesps que dispõem de profissionais que realizaram algum dos cursos oferecidos no âmbito da Renaesp. Apenas 13% das secretarias informaram contar com profissionais que possuísem esse tipo de capacitação. Isso acontece a despeito do esforço da Secretaria Nacional de Segurança Pública de promover capacitação para os profissionais de segurança pública através de um amplo programa de cursos e bolsas de estudos. Talvez isso possa ser explicado pelo esforço da Senasp em formar policiais de linha de frente e não gestores de segurança pública.

Articulação

Uma vez que algumas das políticas públicas para prevenção de crimes e violências implicam na necessidade de envolvimento de outras agências governamentais e da sociedade civil, é importante verificar a articulação das Sesps com as demais instituições que tem atuação a área de segurança pública. A seguir, passaremos a analisar a qualidade desta articulação com diferentes agências governamentais, bem como sua articulação com instituições e associações da sociedade civil.

No que diz respeito à articulação com as outras instituições que compõem o campo estadual de segurança pública, pode-se dizer as Sesps têm boa articulação com a Polícia Civil, a Polícia Militar e a Polícia Técnica, conforme mostram as Tabelas 17, 18 e 19. Nos três casos, mais de 80% as Sesps afirmaram possuir boa ou ótima articulação. Com relação aos Conselhos Comunitários de Segurança, 63% das secretarias apresentam boa ou ótima articulação (Tabela 20).

Tabela 17 – Grau de articulação da instituição com o IML ou DML

	Frequência	%	% válido	% acumulado
Ótimo/bom	18	81,8	81,8	81,8
Regular	1	4,5	4,5	86,4
Inexistente	1	4,5	4,5	90,9
N/R	2	9,1	9,1	100
Total	22	100	100	

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Tabela 18 – Grau de articulação com a Polícia Civil

	Frequência	%	% válido	% acumulado
Ótimo/bom	19	86,4	86,4	86,4
Regular	1	4,5	4,5	90,9
Inexistente	0	0	0	90,9
N/R	2	9,1	9,1	100
Total	22	100	100	

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Tabela 19 – Grau de articulação com a Polícia Militar

	Frequência	%	% válido	% acumulado
Ótimo/bom	20	90,9	90,9	90,9
Regular	0	0	0	90,9
Inexistente	0	0	0	90,9
N/R	2	9,1	9,1	100
Total	22	100	100	

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Tabela 20 – Grau de articulação com os Conselhos Comunitários

	Frequência	%	% válido	% acumulado
Ótimo/bom	14	63,6	63,6	63,6
Regular	5	22,7	22,7	86,4
Inexistente	1	4,5	4,5	90,9
N/R	2	9,1	9,1	100
Total	22	100	100	

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

O mesmo pode ser dito com relação à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal (Tabelas 21 e 22). Nos dois casos, mais de 70% das secretarias estaduais responderam ter boa ou ótima articulação com os órgãos de segurança federal.

Tabela 21 – Grau de articulação com a Polícia Federal

	Frequência	%	% válido	% acumulado
Ótimo/bom	16	72,7	72,7	72,7
Regular	3	13,6	13,6	86,4
N/R	3	13,6	13,6	100
Total	22	100	100	

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Tabela 22 – Grau de articulação com a Polícia Rodoviária Federal

	Frequência	%	% válido	% acumulado
Ótimo/bom	16	72,7	72,7	72,7
Regular	3	13,6	13,6	86,4
N/R	13,6	13,6	13,6	100
Total	22	100	100	

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

De forma geral, a articulação com as instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal é boa. Mais de 77% das secretarias estaduais afirmaram ter boa ou ótima articulação com o Ministério Público (Tabela 23). No que se refere ao Poder Judiciário, mais de 68% apresentam uma boa ou ótima articulação (Tabela 24). Assim como 86% das secretarias apresentam boa ou ótima articulação com o sistema penitenciário (Tabela 25). Já a articulação com a Defensoria Pública é apontada por pouco mais da metade das Sesps como boa ou ótima (Tabela 26).

Tabela 23 – Grau de articulação com o Ministério Público

	Frequência	%	% válido	% acumulado
Ótimo/bom	17	77,3	77,3	77,3
Regular	3	13,6	13,6	90,9
Inexistente	0	0	0	90,9
N/R	2	9,1	9,1	100
Total	22	100	100	

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Tabela 24 – Grau de articulação com o Poder Judiciário

	Frequência	%	% válido	% acumulado
Ótimo/bom	15	68,2	68,2	68,2
Regular	4	18,2	18,2	86,4
Inexistente	0	0	0	86,4
N/R	3	13,6	13,6	100
Total	22	100	100	

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Tabela 25 – Grau de articulação com o sistema penitenciário

	Frequência	%	% válido	% acumulado
Ótimo/bom	19	86,4	86,4	86,4
Regular	1	4,5	4,4	90,9
N/R	2	9,1	9,1	100
Total	22	100	100	

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Tabela 26 – Grau de articulação com a Defensoria Pública

	Frequência	%	% válido	% acumulado
Ótimo/bom	12	54,5	54,5	54,5
Regular	5	22,7	22,7	77,3
Inexistente	2	9,1	9,1	86,4
N/R	3	13,6	13,6	100
Total	22	100	100	

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Já a articulação com outras secretarias e agências estaduais é apenas regular. Em mais de 77%, a articulação com as secretarias de justiça é boa ou ótima. Já com relação às outras secretarias estaduais, apenas 54% das secretarias de segurança pública afirmou ter boa ou ótima articulação com outros órgãos estaduais, conforme mostram as Tabelas 27 e 28.

Tabela 27 – Grau de articulação com a Secretaria de Justiça

	Frequência	%	% válido	% acumulado
Ótimo/bom	17	77,3	77,3	77,3
Regular	1	4,5	4,5	81,8
N/R	4	18,2	18,2	100
Total	22	100	100	

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Tabela 28 – Grau de articulação com outros órgãos públicos estaduais

	Frequência	%	% válido	% acumulado
Ótimo/bom	12	54,5	54,5	54,5
Regular	6	27,3	27,3	81,8
Inexistente	0	0	0	81,8
N/R	4	18,2	18,2	100
Total	22	100	100	

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Pode-se dizer que no plano das relações intergovernamentais, de forma geral, a articulação das Sesps é fraca. Apenas 27% das secretarias afirmam ter boa ou ótima articulação com as outras secretarias estaduais de segurança pública. Em 45% dos casos, a articulação é apenas regular e em 13% inexistente (Tabela 29). A situação é semelhante no que se refere à cooperação com entre estados e municípios. Em apenas 36% dos casos a articulação é boa ou ótima. Mais de 31% das unidades da federação consultadas declararam não possuir qualquer tipo de articulação com os órgãos municipais equivalentes, conforme mostra a Tabela 30.

Tabela 29 – Grau de articulação com outras secretarias estaduais de segurança pública

	Frequência	%	% válido	% acumulado
Ótimo/bom	6	27,3	27,3	27,3
Regular	10	45,5	45,5	72,7
Inexistente	3	13,6	13,6	86,3
N/R	3	13,6	18,2	100
Total	22	100	100	

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Tabela 30 – Grau de articulação com as secretarias municipais de segurança pública

	Frequência	%	% válido	% acumulado
Ótimo/bom	8	36,4	36,4	36,4
Regular	2	9,1	9,1	45,5
Inexistente	7	31,8	31,8	77,3
N/R	5	22,7	22,7	100
Total	22	100	100	

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

De forma geral, a articulação das secretarias estaduais de segurança pública com a sociedade civil é também fraca. Apenas 27 das secretarias afirmaram ter boa ou ótima articulação com ONGs e associações atuantes na prevenção de crimes e violências. Em 45% dos casos, a articulação é regular e em 13%, inexistente, conforme mostra a Tabela 31. A situação é parecida com relação às universidades. Apenas 27% das secretarias estaduais possuem boa ou ótima articulação com a academia. Em 40% dos casos a articulação é regular e em 18%, inexistente.

Tabela 31 – Grau de articulação com ONGs da área de violência e segurança

	Frequência	%	% válido	% acumulado
Ótimo/bom	6	27,3	27,3	27,3
Regular	10	45,5	45,5	72,7
Inexistente	3	13,6	13,6	86,4
N/R	3	13,6	13,6	100
Total	22	100	100	

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Tabela 32 – Grau de articulação com universidades

	Frequência	%	% válido	% acumulado
Ótimo/bom	6	27,3	27,3	27,3
Regular	9	40,9	40,9	68,2
Inexistente	4	18,2	18,2	86,4
N/R	3	13,6	13,6	100
Total	22	100	100	

Pesquisa Senasp/Nevis, 2010

Conclusão

A pesquisa verificou a frágil estrutura e baixa capacidade de governança das secretarias estaduais de Segurança Pública. As atividades dessas secretarias são, em geral, desenvolvidos por profissionais cedidos pelas Polícias e Corpo de Bombeiros. A capacitação destes profissionais é inadequada, uma vez que poucos possuem formação em planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas. Além disso, são raras as Secretarias que utilizam mecanismos de contratação de profissionais qualificados, como concursos públicos e seleção de consultores por projeto.

As secretarias possuem boa ou ótima articulação com as instituições de segurança pública: Polícia Civil, Polícia Militar, IML, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal. A articulação com as instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal (Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública e Penitenciárias) também é boa ou ótima. Já no que se refere aos demais órgãos e secretarias estaduais, a articulação é apenas regular. No plano das relações intergovernamentais, a articulação das Sesps com outras secretarias equivalentes nos estados e municípios é fraca. Assim como também é fraca a articulação com ONGs e universidades que têm atuação na área de segurança pública.

Essa estrutura deficiente é resultado de uma configuração do campo da segurança pública, na qual a ideia de políticas públicas de segurança estava ausente. A área era pensada, quase exclusivamente, a partir dos efetivos e recursos policiais. Nesse contexto, o papel das secretarias é fundamentalmente articular as relações entre as diferentes instituições policiais, e entre elas e o Sistema de Justiça Criminal.

Na medida que surgem demandas para ações norteadas pelos princípios da gestão de políticas públicas, as Seps mostram-se incapazes de corresponder às novas expectativas, tornando-se, assim, um obstáculo à implementação de políticas públicas orientadas pela ideia de coordenação de ações entre diferentes áreas de governo e da sociedade civil.

Referências

- BAYLEY, David (org). (1998), *What Works in Policing*. Nova York, Oxford University Press.
- _____. [e] SKOLNICK, Jerome. (1986), *The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities*. Nova York, The Free Press.
- BEATO, Claudio (org). (2008), *Compreendendo e avaliando políticas de segurança pública*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- BELLI, Benoni. (2003), *Violência, tolerância zero e democracia no Brasil: Paradoxos da década de 90*. Tese (doutorado), UnB.
- BENDOR, Jonathan. (1985). *Parallel Systems: Redundancy in Government*. Berkeley, University of Berkeley Press.
- BIRKLAND, Thomas. (2005). *An Introduction to The Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Nova York, M. E. Sharpe.
- BONAFONT, Laura Chaqués (2004). *Redes de políticas públicas*. Madri, Siglo Veintiuno.
- KINGDOM, John Wells. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nova York, Harper Collins.
- MUNIZ, Jacqueline; LARVIE, Sean Patrick; MUSUMECI, Leonarda [e] FREIRE, Bianca. (1997). “Resistência e dificuldades de um programa de policiamento comunitário”. *Tempo Social*, Vol. 9, no 1, maio.
- MUNIZ, Jacqueline [e] PROENÇA JUNIOR, Domício. (2007). “Muita politicagem, pouca política: Os problemas da polícia”. *Estudos Avançados*, Vol. 21, no 61, pp. 159-172.
- PETERS, Guy. (1998). “Managing The Horizontal Government”. *Public Administration*, pp. 295-311.
- SENTO-SÉ, João Trajano (org). (2005), *Prevenção da violência: O papel das cidades*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

SINHORETTO, Jacqueline; HADDAD, Eneida Gonçalves de [e] PIETROCOLLA, Luci Gato. (2003). Justiça e segurança na periferia de São Paulo: Os centros de integração da cidadania. São Paulo, IBCCRIM.

SOARES, Luiz Eduardo. (2000). Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo, Companhia das Letras.

TREIB, Oliver; BAHR, Holger [e] FALKNER, Gerda (2005). Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification (European Governance Papers no.05-02). Bruxelas, Eurogov.

RESUMEN: A pesar de jugar un papel importante, se sabe muy poco de los departamentos de Seguridad Pública de los estados en Brasil. En este artículo se analiza su capacidad de gobernanza, es decir, la capacidad de estas instituciones para formular y coordinar las políticas públicas en el área de seguridad. La información se origina de una encuesta que trató los siguientes aspectos: a) estructura organizativa; b) los recursos humanos; c) la formación; y d) la articulación. Al final, llegamos a la conclusión de que los departamentos de Seguridad Pública de los estados brasileños tienen la estructura precaria y baja capacidad de gobernanza.

Palavras-chave: seguridad pública, redes de políticas públicas, departamentos de seguridad pública, gobernanza, encuesta

ARTHUR TRINDADE MARANHÃO COSTA (arthur@unb.br) é professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB, Brasil), pesquisador do do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (Nevis) da UnB e membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. É doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (Ceppac) da UnB, mestre pelo Instituto de Ciência Política (Ipol) da UnB e graduação em oficial de artilharia pela Academia Militar das Agulhas Negras (Aman, Resende Brasil).